

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Virpi Koivu, sisäministeriö
- poliisijohtaja Petri Knape, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtava lakimies Maarit Pihkala, Finanssivalvonta
- rikostarkastaja Pekka Vasara, Keskusrikospoliisi
- yksikön päällikkö Marko Peltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tiimiesimies Jouko Koitto, Patentti- ja rekisterihallitus
- Raha-automaattiyhdistyksen lakimies Milla Vihavainen-Kiuru, FRV Evo Oy
- toimitusjohtaja Pertti Koskenniemi, Fintoto Oy
- tiimipäällikkö Laura Niemi, OP Ryhmä
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Risto Karhunen, Finanssialan Keskusliitto ry
- varatuomari Vesa Sainio, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- tutkija ja lakimies Henri Telkki, Finnwatch ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Kepa ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tavoitteet ja lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Esityksellä pantaisiin täytäntöön rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Talousvaliokunta on arvioinut esitystä toimialansa näkökulmasta ottaen erityisesti huomioon ehdotuksen vaikutukset rahanpesun torjuntaan, yrityksiin, kuluttajiin ja finanssialan toimintaedellytyksiin.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä tehostaa ja ajantasaistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennaltaehkäisyä. Tämä on tärkeää erityisesti EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmän vakauden, luotettavuuden ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Terrorismin, kansainvälisen rikollisuuden ja hybridiuhkien torjumiseksi tarvitaan yhteisiä keinoja.

Talousvaliokunta pitää rahanpesulainsäädännön uudistamista ja esityksen taustalla olevan EU-sääntelyn täytäntöönpanoa välttämättömänä. Samalla talousvaliokunta katsoo, että nyt ehdotetut sääntelyratkaisut ovat osin ongelmallisia. Ehdotuksen ongelmakohdat liittyvät erityisesti sääntelyn aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja soveltamisalan laajentamiseen EU-tason sääntelyä laajemmaksi. Talousvaliokunta katsoo, että esityksen vaikutusten arviointi on tältä osin jäänyt puutteelliseksi ja tiettyjen säännösten merkitys rahanpesun torjunnan kannalta epäselväksi. Tämä koskee erityisesti vahinkovakuutustoimintaa ja tiettyjä alhaisen riskin rahapelipalveluita.

Esityksen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä niin, että lainsäädäntö perustuisi aiempaa voimakkaammin riskien arvioimiseen. Talousvaliokunta pitää tätä hyvänä lähtökohdana, mutta katsoo, että nyt ehdotettu sääntely voi tietyiltä osin toimia tavoitettaan vastaan. Vaikka sääntely antaa alan toimijoille oikeuden ja velvollisuuden asiakkaidensa riskiperusteiseen arviointiin, se voi käytännössä merkitä kaavamaisesti koko toimialaan kohdistuvien muodollisten valvontamenettelyjen toteuttamista ja merkittävää hallinnollista taakkaa. Vaarana on muodollisten valvontaprosessien muodostuminen itsetarkoituksellisiksi toimintatavoiksi. Epävarmaa sen sijaan on, pystytäänkö esitetyillä toimilla tosiasiaassa jäljittämään rahanpesua kustannustehokkaasti. Riskiperusteinen lähestymistapa pitäisi ulottaa jo sääntelyn vaihtoehtojen punnintaan: sääntelyn tarvetta ja kustannuksia tulisi arvioida kriittisesti suhteessa riskien todennäköisyyteen ja niiden mahdollisen realisoitumisen seurauksiin. Vaikka direktiivi edellyttää jäsenvaltioita laajentamaan soveltamisalaa riskiperusteisesti, talousvaliokunta katsoo, ettei tämän velvoitteen voida suoraan tulkita edellyttävän soveltamisalan laajentamista nyt esitetyllä tavalla.

Hallitusohjelman linjauksen mukaan Suomi pidättäytyy kansallisesta lisäsääntelystä EU-säännösten toimeenpanossa. Nyt käsiteltävänä oleva esitys on kuitenkin osin ristiriidassa tämän linjauksen kanssa. Rahanpesudirektiivi on minimiharmonisointidirektiivi, joka jättää liikkumavaraa kansalliseen sääntelyyn. Talousvaliokunta katsoo, että sääntelyn lähtökohdana tulisi olla se, mitä EU-sääntelyn täytäntöönpano edellyttää. Tätä pidemmälle menevä kansallinen sääntely edellyttäisi nyt esitettyä kattavampaa sääntelyn yritysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt asiaa koskevassa lausunnossaan huomiota esityksen vaikutusten arvioinnin puutteisiin tästä näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2017 vp

Sääntelyn soveltamisala ja vahinkovakuutustoiminnan merkitys rahanpesun torjunnan kannalta

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kritisoitu erityisesti vahinkovakuutuksia koskevaa sääntelyä siltä osin kuin kyse on EU-sääntelyä pidemmälle menevästä kansallisesta lisäsääntelystä. Esityksessä ehdotetaan, että asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ja kotimaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamista koskevat velvoitteet ulotettaisiin vahinkovakuutus toimintaan kokonaisuudessaan.

Vahinkovakuutussääntely on jo nykyisellään kansallisen rahanpesulain soveltamisalan piirissä, ja lainsäädäntö tarjoaa tehokkaita mahdollisuuksia tätä koskevien riskien hallintaan. Valiokunta katsoo kuitenkin, että tästä ei sellaisenaan seuraa, että kaikkien rahanpesuun liittyvien säännösten, kuten asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien säännösten, soveltamisala tulisi täysimääräisesti ulottaa koko vakuutussektoriin, vaan sääntelyn kustannuksia ja hyötyjä tulisi punnita uusien säännösten osalta erikseen. Tällaista punnintaa ei kuitenkaan ole hallituksen esityksessä riittävällä tavalla tehty. Sääntelyn piiriin tulevien vakuutusten määrä olisi lisäksi suuri: talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa on voimassa lähes 20 miljoonaa vahinkovakuutusta. Soveltamisalan piiriin tulisi koko vahinkovakuutus, mukaan lukien kuluttajien tavanomaiset koti-, liikenne- ja kaskovakuutukset.

Talousvaliokunta katsoo asiantuntijakuulemisessa esitettyjen arvioiden perusteella, että edellä mainittuihin vakuutustuotteisiin ei käytännössä voida sijoittaa suuria rahamääriä varojen alkupe-
rän häivyttämiseksi. Valiokunta ei ole saanut riittävää selvitystä konkreettisista esimerkkitalanteista, joissa vahinkovakuutuksia olisi käytetty tai voitaisiin käyttää tehokkaasti rahanpesun välineinä. Valiokunta pitää siten selvitettyinä, että vahinkovakuutustoiminta on rahanpesun näkökulmasta vähäriskistä toimintaa. Lisäksi tällaisessa tilanteessa olisi pääsääntöisesti kyse myös vakuutuspetoksesta. Tuntemisvelvoitteita koskevan sääntelyn ulottamisella vahinkovakuutussektoriin saavutettavat mahdolliset hyödyt rahanpesun torjunnassa eivät saadun selvityksen perusteella ole riittäviä suhteessa sääntelyn yrityksille ja kuluttajille aiheuttamaan taakkaan. Koska EU:n sääntely ei edellytä tuntemisvelvoitteita koskevan sääntelyn ulottamista kokonaisuudessaan vahinkovakuutussektoriin, talousvaliokunta esittää vahinkovakuutuksen jättämistä soveltamisalan ulkopuolelle seuraavassa esitetyllä tavalla.

Poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskeva tuntemisvelvoite

Esitetystä soveltamisalasta käytännössä aiheutuvana seurauksena huomion kohteeksi on noussut poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus. Tällä olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikutuksia sekä vahinkovakuutustoimintaan että mahdollisesti myös rahapelisektoriin. Sääntely perustuu neljänteen rahanpesudirektiiviin, joka edellyttää myös kotimaisten vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamista. Sääntely menisi kuitenkin ehdotetun soveltamisalan vuoksi rahanpesudirektiivin säännöksiä pidemmälle: säännöksen soveltaminen edellyttäisi käytännössä ns. PEP-kysymysten, eli yhteyksiä poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin koskevien kysymysten, esittämistä kuluttajien tavanomaisten koti-, liikenne-, kasko- ja matkavakuutusten ottamisen yhteydessä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ei ole tullut ilmi riittäviä perusteita sille, miten kysymysten esittäminen tässä yhteydessä edesauttaisi rahanpesun torjuntaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2017 vp

Talousvaliokunta katsoo, että rahanpesudirektiivin lähtökohdan mukaisesti on perusteltua, että asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeva sääntely kattaa vakuutussektorin osalta täysimääräisesti henki- ja sijoitusvakuutustoiminnan. Vahinkovakuutuksen osalta talousvaliokunta esittää, että poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan henkilöiden tuntemisvelvollisuutta koskevan 3 luvun 13 §:n soveltamisalaa rajataan niin, että säännös nimenomaisesti mahdollistaa yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden noudattamisen vahinkovakuutuksen osalta.

Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että ehdotetussa muodossaan sääntely voisi jatkossa jopa estää tiettyjen vakuutusten myöntämisen, koska asiakkaan vastatessa kysymyksiin myöntävästi päätös vakuutuksen myöntämisestä jouduttaisiin tekemään hallituksen esityksen mukaan vakuutusyhtiön ylimmässä johdossa eli hallituksessa. Voimassa olevassa laissa käytetään muotoilua "ylempi johto". Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen muotoilussa "ylin johto" voi olla kyse teknisestä virheestä, eikä oikeustilaa ole välttämättä tarkoitettu muuttua aiemmasta. Riippumatta sääntelyn soveltamisalaa koskevasta ratkaisusta talousvaliokunta esittää, että säännös korjataan nykyistä oikeustilaa vastaavaksi, koska ylimmän johdon suostumuksen edellyttäminen johtaisi merkittäviin käytännöllisiin ongelmiin vakuutustoiminnassa.

Rahapelisektorin osalta talousvaliokunta katsoo, että sääntelyn on varmistettava, että alhaisen riskin pelipalveluihin voidaan soveltaa kevennettyjä menettelyjä. Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että tämä on myös nyt esitetyn sääntelyn tavoite. Ehdotuksen 3 luvun 2 §:ssä asiakkaan tunnistamista koskevat velvoitteet on rajattu vakituiseen asiakassuhteen perustamiseen, jolla tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan rahapelien osalta esimerkiksi pelitilin avaamista. Lisäksi tunnistamisvelvoite on asetettu 2 000 euron kynnysarvon ylittävissä tilanteissa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetussa muodossaan sääntely voi olla tulkinnanvarainen siltä osin, missä tilanteissa 3 luvun 13 §:n mukaisten ns. PEP-kysymysten esittämistä edellytetään. Oikeustilan selventämiseksi talousvaliokunta esittää, että asiaa selvennetään esimerkiksi tekemällä 3 luvun 13 §:n soveltamisalaa 3 luvun 2 §:ää vastaava rajaus.

Asiakkaiden tunnistaminen ja yksinkertaistettu tuntemismenettely

Lakiehdotuksen 3 luvun 8 §:ssä säädetään yksinkertaistetusta tuntemisvelvollisuudesta. Tavoitteena on mahdollistaa yksinkertaistettu menettely esimerkiksi silloin, kun kyse on asiakassuhteesta, tuotteesta tai palvelusta, jonka osalta rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskiä pidetään vähäisenä. Säännöksellä pyritään jättämään yrityksille liikkumavaraa sen osalta, millaisia menettelyjä olisi tarpeen soveltaa. Pykälässä viitataan myös valtioneuvoston asetukseen, jolla on tarkoitus säätää tarkemmin tällaisista alhaisen riskin tilanteista ja niissä noudatettavista menettelyistä. Talousvaliokunta pitää kokonaiskuvan muodostamisen kannalta ongelmallisena, että asetusehdotus ei ole ollut käytettävissä hallituksen esitystä käsiteltäessä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että asetuksella osaltaan selkeytetään oikeustilaa, parannetaan yritysten oikeusvarmuutta ja kevennetään nyt esitetystä sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella asetustasoisella sääntelyllä voidaan kuitenkin vain rajoitetusti toteuttaa näitä tavoitteita. Edellä käsitelty poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tuntemisvelvollisuutta koskeva 3 luvun 13 § on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleiseksi ja ehdottomaksi ja kattaa kaikki vakuutus tuotteet lukuun ottamatta pykälän 4 momentissa tyhjentyvästi lueteltuja poikkeuksia, joita ovat sosiaaliturvaan kuuluva lakisääteinen työeläkevakuutus, yrittäjäeläkevakuutus, työta-

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2017 vp

paturmavakuutus ja ammattitautivakuutus. Säännös ei siten näyttäisi tarjoavan mahdollisuutta poiketa velvoitteesta vahinkovakuutustoiminnan osalta pelkästään myöhemmän asetustasoisen sääntelyn perusteella. Tämä korostaa osaltaan edellä kuvattujen soveltamisalarajausten merkitystä.

Muita huomioita

Lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on edistää myös tosiasiallisten edunsaajien yleisöjulkisuutta. Talousvaliokunta pitää tätä tärkeänä keinona edistää yhteiskunnan avoimuutta ja yritysten välistä luottamusta. Esityksessä ehdotetaan edunsaajarekisteriin kerättäväksi tiedot yhteisöjen edunsaajista, joiden omistus tai äänioikeus ylittäisi 25 prosentin osuuden.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty arvio, jonka mukaan edunsaajakynnys voi olla helposti kierrettävissä ja edellä mainittu kynnys tulisi laskea esimerkiksi 10 prosentin omistukseen. Komissio on heinäkuussa 2016 esittänyt neljännen rahanpesudirektiivin muuttamista niin, että omistusraja tiettyjen yritysten osalta laskisi 10 prosenttiin. Asiaa koskeva EU-tason valmistelu on siten vielä kesken. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen edistää yritysten omistaja- ja edunsaajatietojen avoimuutta ja määrittää edunsaajakynnys EU:n tasolla ja kansallisesti sellaiseksi, ettei säännös ole tosiasiassa helposti kierrettävissä. Asiantuntijakuulemisissa nousi lisäksi esille, että edunsaajarekisterin tulisi olla luotettava ja helposti käytettävä. Käytettävyyttä edistäisi mahdollisuus tehdä rekisteristä hakuja myös edunsaajan nimellä. Luotettavuutta edistäisi, jos tilanteissa, joissa tosiasiallista edunsaajaa ei tiedetä, rekisteriin merkittäisiin, että edunsaaja ei ole tiedossa, sen sijaan, että sinne merkittäisiin yrityksen johtohenkilö. Sääntelyssä tulee huomioida myös alan sääntelyn kansainvälinen kehitys ja yhteensopivuus esimerkiksi verotusta koskevan sääntelyn kanssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2017 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen